

A CIMEIRA UNIÃO EUROPEIA-ÁFRICA

Ricardo Soares de Oliveira

No contexto de uma presidência portuguesa relativamente feliz (que muito deveu a razões fortuitas como a vontade do Presidente Nicolas Sarkozy de avançar com o Tratado Europeu), a Cimeira UE-África foi durante meses o grande ponto de discórdia e potencial nódoa no desempenho nacional. Recapitulando: à revelia do Reino Unido e de outras vozes críticas no seio da União Europeia (UE), o Governo português decidiu ir para a frente com a primeira Cimeira UE-África em sete anos, mesmo que para isso tivesse de aceitar a presença do Presidente Robert Mugabe do Zimbabwe. Anteriormente, a recusa europeia de receber Mugabe resultara em gestos de solidariedade por parte de outros governos africanos, inviabilizando um evento deste calibre.

A retórica utilizada pelo Governo português nos longos meses de preparação foi a de um objectivo «incontornável», uma verdadeira «emergência diplomática» da qual dependia o futuro das relações Europa-África e que, por conseguinte, seria irresponsável ignorar. Tal postura ocultava factos desconfortáveis: este objectivo pretensamente incontornável tinha sido

contornado por todas as presidências da UE em anos recentes, que nele viam uma batata quente pouco prometedora; a maioria dos membros da UE (e não apenas os mais recentes) era absolutamente indiferente à realização deste evento; desde os velhos tempos da primeira cimeira UE-África realizada no Cairo em 2000, toda este ênfase na necessidade de mais eventos desse calibre e predominantemente português, e que foram os portugueses, e não os outros europeus, a revisitarem esta questão com grande insistência nos setes anos subsequentes.

Por tudo isto, é importante afirmá-lo: a cimeira foi, da perspectiva do Governo português, um sucesso incontestável. Tendo por origem uma ideia impopular, a visão portuguesa de uma cimeira UE-África foi sujeita a um dilúvio de cepticismo e hostilidade, especialmente, mas não só, devido a Mugabe. Durante meses, não havia sequer certeza de que a cimeira se realizaria, e quando a discordância britânica se traduziu numa recusa taxativa por parte do primeiro-ministro Gordon Brown de vir a Lisboa, temeu-se uma onda de apoio por parte dos escandinavos,

holandeses e outros progressistas do costume. Não só isto não aconteceu, mas quem acabou isolado foi Brown, cuja inépcia se tornou evidente, dias depois, na sua ausência da cerimónia de assinatura do Tratado Europeu; a cimeira teve lugar nos dias 8 e 9 de Dezembro de 2007 e, dentro do possível, correu bem; por conseguinte: «sucesso». Seria injusto e incorrecto retorquir que, em termos concretos, a cimeira não atingiu objectivos nenhuns, porque esta não estava verdadeiramente vocacionada para dar resultados tangíveis. É imprescindível sublinhar este último facto porque o Ministério dos Negócios Estrangeiros fez, antes e depois da cimeira, um esforço desesperado para negar que a sua visão das relações Europa-África se esgotava nos labores exaustivos da organização do evento. O secretário de Estado dos Assuntos Europeus, por exemplo, numa avaliação retrospectiva da presidência portuguesa, rejeitou explicitamente a ideia de que Portugal possa ter sido motivado por «uma mera ânsia de visibilidade» e afirmou que a «realização de Cimeiras não deve ser um objectivo que se esgota em si»¹. Todavia, foi o próprio Governo português a celebrar *a priori* a «concretização da cimeira» como uma vitória importante em si mesma, simultaneamente esvaziando o potencial significado concreto do evento e garantindo que até uma cimeira plena de desacordos e sem resultados de nota poderia ser assimilada como um momento positivo.

A presença de Mugabe é outra dimensão da cimeira que importa deslindar. Apesar das tentativas de apresentar o convite ao Presidente do Zimbabwe como uma cedência essencial mas bastante difícil, a ver-

dade é que, do ponto de vista do Governo português, esta decisão foi uma escolha descomplexada e não uma abdicação agonizante. Nunca houve, no Ministério dos Negócios Estrangeiros, grande simpatia por uma política de exclusão do Zimbabwe ou preocupação particular com a situação naquele país. Tal postura é defensável (até porque a política europeia para com o Zimbabwe não tem sido bem-sucedida) mas pressupõe a existência de uma visão alternativa que não se esgote no puro colaboracionismo com o regime de Harare. Portugal, juntamente com os outros membros da UE, aceitou as sanções comunitárias contra o regime de Mugabe, mas as relações bilaterais não se deterioraram. Longe de possuir um caminho alternativo para lidar com esta crise gravíssima, a nossa diplomacia foi sussurrando ao longo dos últimos anos que isto do Zimbabwe era obsessão dos ingleses.

REALPOLITIK À PORTUGUESA

Vários factores informam a postura portuguesa e o papel que desempenhou no descartar de uma política que, boa ou má, mais tem definido a imagem da UE em África. O factor mais importante é a ausência de uma dimensão «moral» muito robusta na cultura diplomática do Palácio das Necessidades²: *a priori*, a maioria dos nossos diplomatas não perde o sono com estas questões e Portugal quase não participou nos grandes desenvolvimentos normativos da última década. O segundo factor, sobre o qual o autor deste artigo já teve a ocasião de se exprimir, e o papel estruturante das escolhas dos PALOP, e de Angola em particular, na definição de algu-

mas dimensões da nossa política africana³. O terceiro factor é um realismo *sui generis* que define a defesa do interesse nacional em termos de não colocar questões espinhosas a regimes «amigos» com situações domésticas pouco recomendáveis. Historicamente, tal revelou-se na moleza da democracia portuguesa para com o regime do *apartheid*, e, mais recentemente, no pragmatismo da nossa interacção com Hugo Chávez e no cultivar de uma relação (bilateral e no seio da CPLP) com a Guiné Equatorial, um dos regimes mais tenebrosos da África actual, entre muitos outros. A política externa portuguesa não é necessariamente pior a este nível do que as de outros estados europeus (note-se, no caso britânico, a celeuma causada pela visita do monarca saudita há poucos meses, durante a qual, em nome do petróleo, a questão dos direitos humanos quase não se colocou). A grande diferença é que, ao passo que os nossos parceiros europeus constroem políticas polivalentes que «sacam os contratos» e simultaneamente fazem figura de defender os direitos humanos (há quem chame a isto hipocrisia), a visão portuguesa é mais monocórdica e consistente, raramente abandonando velhas noções de realismo, alianças inquebrantáveis com parceiros africanos, e a crença na primazia da soberania dos estados. A questão que tem de ser colocada é a seguinte: como é que este revisionismo português, que por sua vez tem raízes profundas nos valores-chave da nossa cultura diplomática, vingou ao ponto de ser adoptado por quase todos os estados-membros da UE? A resposta encontra-se no crescimento exponencial da presença e influên-

cia política da China em África. Nos últimos três anos, operou-se uma mudança notável no modo como a África se insere no sistema internacional. Em 2005, quando o primeiro-ministro Blair declarou o «Ano de África», a imagem do continente era familiar: pobre, desesperada, e dependente da atenção de estrelas rock em fase de decadência para aumentar os fluxos de ajuda pública ao desenvolvimento. Desde então, os países industrializados aperceberam-se que, ao mesmo tempo que declaravam África o «continente sem esperança», a China aumentava o seu envolvimento ao ponto de destruir o monopólio de ideias sobre desenvolvimento que as democracias ocidentais haviam possuído desde o fim da Guerra Fria. A presença chinesa, de uma grande agilidade, une um Estado intervencionista, incluindo, ao nível da banca, centenas de milhares de chineses dispostos a tentar a sua sorte em África⁴, e parcerias com as elites africanas que asseguram «respeito» pela sua autonomia e «igualdade» entre estados soberanos. Apesar de algumas cedências mais recentes devido a campanhas internacionais que acusam o Governo chinês de cumplicidade no alegado genocídio do Darfur, a política chinesa para com a África continua a ser muito distinta das suas congéneres ocidentais. O mesmo se poderá dizer da visão africana desta nova aliança internacional: se bem que haja algum descontentamento popular quanto às práticas laborais chinesas (especialmente o desapontador investimento/contratação de trabalhadores africanos), em geral a opinião das elites africanas é altamente favorável aos chineses. Sem dúvida

que ainda existe alguma desconfiança, ignorância e falta de compreensão mútua. Na Cimeira Sino-Africana de Novembro de 2006, por exemplo, Pequim estava decorada com *outdoors* gigantes com imagens que, na visão chinesa, simbolizavam a África actual: girafas, leões, cabanas de palha... e um feroz homem tribal, que afinal de contas não era africano de todo, mas das terras altas da Papua-Nova Guiné! A Cimeira Sino-Africana, apesar do seu lado farcico, foi um anúncio fundamental, tanto para os participantes como para os observadores externos, do novo *status quo* em África. Os decisores políticos ocidentais compreenderam finalmente que toda uma linguagem reformista das últimas duas décadas terá de ser reconsiderada e negociada caso a caso. O «Consenso de Washington» já não é a base única de reformas económicas no continente; as instituições financeiras internacionais são apenas algumas entre as várias fontes de crédito em África; o intervencionismo dos anos de 1990 e a relativização da soberania de estados falhados são hoje passíveis de ser considerados neo-imperialismo ocidental; o zelo da transparência e da anticorrupção é agora menos importante do que há poucos anos. A presença chinesa não questiona tudo o que os ocidentais defendiam para África (especialmente a nível comercial, a China não é anti-sistémica de todo) mas o seu exemplo coloca em causa o domínio inquestionável dos ocidentais no continente. A conjuntura actual caracteriza-se por uma grande dose de surpresa e apreensão por parte da UE e, o que é mais importante, uma confrangedora pobreza de ideias

sobre como reagir perante a nova situação. O *bullying* tradicional (exportação de «valores europeus», condicionalidades económicas e políticas, discursos anticorrupção, etc.) já não funciona num contexto em que os estados africanos têm outras alternativas de apoio externo. E para mais, como muitos analistas já disseram, a verdade é que a década e meia de domínio ocidental não resultou em melhorias de maior num continente cuja marginalidade e dependência até se acentuaram desde 1990. A consequência disto é simples: em vez de reafirmar a sua «diferença democrática» e de entrar numa *Kulturkampf* com Pequim (o que, de resto, teria sido insensato), a reacção da UE é uma mistura de confusão e alguma receptividade envergonhada aos métodos chineses⁵. Neste contexto, há quem diga, pouco mais se pode fazer para além de imitar partes importantes da estratégia chinesa, incluindo o lado mais carnavalesco: as cimeiras, que aliás têm uma genealogia parcialmente europeia nos regulares encontros franco-africanos⁶, e a linguagem nunca antes utilizada de «parcerias de igual para igual com base em interesses mútuos» retirada directamente da cartilha chinesa das relações exteriores⁷. O mesmo processo delinea-se no Japão, tradicional doador do continente africano que vê a sua influência diluir-se com a presença chinesa, e onde mais um «Ano África» culminara numa (adivinha-se) Cimeira África-Japão já em Maio do corrente ano⁸. Em suma, numa UE em retirada de algumas das visões normativas que mais a caracterizaram na última década e pronta a abarcar elementos da *realpolitik* chinesa (sem nunca

o afirmar, claro), Portugal, com o seu «realismo *avant la lettre*» e a sua flácida relação com a política africana da UE dos últimos anos, é o agente ideal de implementação de mudanças consideráveis. Neste sentido, e apenas neste sentido, a cimeira foi um momento-chave na redefinição das relações entre a Europa e a África.

UMA CIMEIRA INÚTIL?

Um comentário breve sobre a cimeira propriamente dita: como se vaticinava, ficou muito aquém do que se espera de uma parceria saudável. Para além da aprovação de uma estratégia conjunta em linguagem tecnocrática dificilmente legível⁹, em que para agradar a todos se estipulou um mínimo denominador comum sem qualquer operacionalidade, tudo o que é importante na relação Europa-África ficou em águas de bacalhau. (Diga-se de passagem, em defesa dos nossos diplomatas, que não podia ser de outro modo: os obstáculos a uma colaboração UE-África de longo prazo e com resultados sustentáveis são primariamente de ordem estrutural¹⁰.) Áreas importantes como a cooperação energética não rece-

beram o relevo merecido. E as poucas notas dissonantes do lado europeu realçaram até que ponto as posições europeias e africanas divergem. A chanceler Merkel tentou defender a honra da família europeia apontando o dedo a Mugabe, sem querer perceber que a presença deste em Lisboa e o apoio veemente dos outros estados africanos valem ouro na máquina de propaganda do regime. A defesa europeia dos acordos de parceria económica com o continente, em si mesmos questionáveis, criaram uma onda de indignação do lado africano e deram ao dia final da conferência um travo de «ofensiva dos países africanos contra a UE» e de comentários bombásticos por parte do President Wade do Senegal¹¹. Ao fim e ao cabo, a cimeira acabou por ilustrar, de modo inequívoco e francamente embaraçoso, o enorme fosso de percepções e interesses que existe hoje entre a UE e as elites que governam África, e a quase-impossibilidade de chegar a acordos frutuossos, mesmo em áreas, na linguagem destas ocasiões, que são *win-win* para todos os parceiros. Ora: para descobrir isso, não precisávamos de uma cimeira. **RI**

NOTAS

- 1** Cf. o artigo «Presidência em balanço», do secretário de Estado Adjunto e dos Assuntos Europeus, publicado nas páginas desta revista.
- 2** OLIVEIRA, R. Soares de – «A Cimeira Europa-África: problemas e perspectivas». In *R: I.* N.º 14, Junho de 2007.
- 3** OLIVEIRA, R. Soares de – «As relações entre Portugal e Angola ao fim de trinta anos: um ensaio crítico». In *R: I.* N.º 8, Dezembro de 2005.
- 4** Para o espírito pioneiro dos chineses em Angola cf. RUSSEL, Alec – «The new colonialists». In *Financial Times*, 17 de Novembro de 2007.
- 5** Um exemplo entre muitos é a linha de crédito da ECA alemã a companhias alemãs que invistam em Angola, isto depois de três anos de críticas cerradas às linhas de crédito (no valor de cerca de sete biliões de dólares) disponibilizadas por Pequim. Actualmente pode observar-se uma tendência geral em África, pela primeira vez numa década, de separação clara entre as agendas «progressistas» dos governos europeus e os seus interesses no domínio energético.
- 6** Importa salientar que a França (juntamente com a Alemanha, um aliado de peso na viabilização da cimeira) definiu Lisboa como uma ocasião ideal para melhorar as relações bilaterais complicadas com Angola, o Ruanda e a Costa do Marfim. Cf. BARLUET, Alain – «La reconciliation avec le Rwanda fait des vagues a Paris». In *Le Figaro*, 31 de Janeiro de 2008.
- 7** «Equilibre euro-africain». In *Le Monde*, 8 de Dezembro de 2007.
- 8** A conferência TICAD IV (Tokyo International Conference on African Development, 28-30 de Maio de 2008) beneficiará da presença de cerca de 40 chefes de Estado africanos. O tema anunciado é o seguinte: «Towards a Vibrant Africa: Continent of Hope and Opportunity».
- 9** Cf. «The Africa EU strategic partnership: joint Africa-EU strategy and action plan», Comissão Europeia, 2007.
- 10** OLIVEIRA, R. Soares de – «A Cimeira Europa-África: problemas e perspectivas», pp. 145-148.
- 11** BERNARD, Philippe – «A Lisbonne, l'offensive des pays africains contre l'ue». In *Le Monde*, 10 de Dezembro de 2007.